

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, composta dai seguenti magistrati:

Dr. Salvatore GRECO	Presidente
Dr. Paolo NERI	Consigliere
Dr. Antonio SCUDIARI	Consigliere
Dr. Paolo COMINELLI	Consigliere
Dr.ssa Luisa D'EVOLI	Referendario
Dr. Pietro MALTESE	Referendario

nell'adunanza del 18 dicembre 2004, svoltasi con l'assistenza del Direttore di Segreteria Dr.ssa Silvana Di Marsico:

Visto l'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo modificato dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

Vista la deliberazione n. 6/2003 del 26 novembre 2003, con la quale la Sezione regionale ha approvato il programma delle attività di controllo sulla gestione per l'anno 2004;

Visto il verbale in data 23 gennaio 2004 relativo alle operazioni con le quali sono stati sorteggiati 29 enti locali territoriali da sottoporre alle verifiche gestionali e finanziarie previste dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Viste le ordinanze n. 5/2004 del 14 febbraio 2004 e n. 6/2004 del 17 febbraio 2004, con le quali si è provveduto alla ripartizione fra i magistrati della Sezione delle istruttorie relative ai singoli enti sorteggiati;

Vista la nota n. 233/III/21 in data 17 febbraio 2004, con la quale è stata data comunicazione agli enti interessati dell'esito del sorteggio ed è stato programmato un incontro operativo dei magistrati della Sezione con i responsabili del servizio economico finanziario e con i revisori dei conti degli enti medesimi per l'impostazione e l'avvio dell'istruttoria;

Viste le precedenti deliberazioni con le quali la Sezione, a seguito dell'adunanza del 23 giugno 2004 ed a conclusione di una prima fase del procedimento di controllo resa possibile dal tempestivo invio da parte delle Amministrazioni di tutti gli elementi istruttori, ha approvato le relazioni sui risultati delle verifiche eseguite nei confronti dell'Amministrazione provinciale di Savona e delle Amministrazioni comunali di Calice Ligure (SV), Tiglieto (GE), Airole (IM), Brugnato (SP), Vernazza (SP), Mele (GE), Beverino (SP), Borgio Verezzi (SV), San Bartolomeo al Mare (IM), Portovenere (SP), Tovo San Giacomo (SV), Casarza Ligure (GE), Diano Marina (IM), Andora (SV), Camogli (GE), Quiliano (SV) e Loano (SV);

Viste le ordinanze n. 25/2004 del 7 dicembre 2004 e n. 26/2004 del 9 dicembre 2004, con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna adunanza ai

fini dell'approvazione degli schemi di relazione riguardanti la gestione finanziaria dei rimanenti Comuni;

Viste le comunicazioni effettuate, ai sensi dell'art. 24 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, agli Enti interessati;

Viste le osservazioni pervenute dal Comune di Riva Ligure;

Uditi il Presidente per le considerazioni introduttive di carattere generale ed il Magistrato-relatore, Dr. Paolo Neri, per l'illustrazione dello schema di relazione;

DELIBERA

1. – La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria porta a compimento, con la presente deliberazione, l'approvazione di un primo sperimentale "referto" in attuazione delle specifiche competenze in materia di verifica della sana gestione finanziaria degli enti locali previste dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, con la quale il Parlamento ha definito i profili applicativi di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nelle attività di verifica previste dalle disposizioni del menzionato art. 7 sono delineabili le seguenti tre tipologie di controllo, tutte improntate – come espressamente disposto dalla legge – al rispetto della "natura collaborativa" del controllo sulla gestione già spettante alla Corte dei conti con riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20:

a) "il controllo sulla gestione" volto a verificare il raggiungimento dei fini dell'azione amministrativa quali contemplati dalle leggi e dagli atti programmatici adottati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, tra i quali sono compresi i bilanci annuali e pluriennali;

b) "il controllo sul funzionamento dei controlli interni" quali regolamentati da ciascun ente nell'esercizio della propria autonomia normativa ed organizzativa nell'ambito delle tipologie previste dalla legge (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico);

c) un controllo di prevalente "natura finanziaria", volto a verificare la "sana gestione finanziaria", espressione quest'ultima di chiara derivazione comunitaria che va intesa come comprensiva tanto degli aspetti strettamente finanziari della gestione legati al rispetto degli equilibri di bilancio, del patto di stabilità e del divieto costituzionale di indebitamento per spese correnti, quanto della valutazione della efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Quanto all'esito ed agli effetti delle "verifiche", mette conto ricordare che la legge ha espressamente previsto che le Sezioni regionali di controllo riferiscano "esclusivamente ai consigli degli enti controllati", con ciò confermando la posizione istituzionale di "ausiliarità" della Corte nei confronti degli organi rappresentativi delle comunità amministrative in piena sintonia con la natura strumentale propria della funzione di controllo sulla gestione ed in analogia con le similari forme di controllo nei confronti dello Stato e delle regioni che indicano come naturali destinatari dell'attività di "referto" rispettivamente il Parlamento ed i consigli regionali (art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

2. – La Sezione – conformandosi ad indirizzi di coordinamento che hanno suggerito, nella fase necessariamente sperimentale di esercizio decentrato delle nuove funzioni, di limitare l'indagine ad un numero non elevato di enti territoriali – ha deliberato di sottoporre a controllo le gestioni di 28 Amministrazioni comunali e di una Amministrazione provinciale, alla individuazione delle quali ha provveduto con il sistema neutrale del sorteggio, le cui operazioni hanno avuto luogo il 23 gennaio 2004 con la partecipazione dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale

dei Comuni Italiani (ANCI – Liguria) e dell'Unione Regionale delle Province Liguri (URPL), designati dai rispettivi Presidenti.

Il sorteggio fra le Amministrazioni provinciali (esclusa quella del capoluogo regionale) e fra i Comuni appartenenti alle prime sette classi demografiche di cui all'art. 156, comma 1, del T.U. n. 267 del 2000 raggruppati in modo da consentire una eguale distribuzione numerica fra le quattro circoscrizioni provinciali del territorio regionale, ha portato alla individuazione dei seguenti enti:

- 1) Amministrazione provinciale di Savona;
- 2) Amministrazioni comunali di: Rondanina (GE), Dolceacqua (IM), Vernazza (SP), Calice Ligure (SV), Tiglieto (GE), Airole (IM), Brugnato (SP), Castelvecchio di Rocca Barbena (SV), Mele (GE), Riva Ligure (IM), Beverino (SP), Borgio Verezzi (SV), Ronco Scrivia (GE), San Bartolomeo al Mare (IM), Portovenere (SP), Tovo San Giacomo (SV), Casarza Ligure (GE), Diano Marina (IM), Arcola (SP), Andora (SV), Camogli (GE), Vallecrosia (IM), Ortonovo (SP), Quiliano (SV), Lerici (SP), Alassio (SV), Sestri Levante (GE), Loano (SV).

3. – In questo primo anno di applicazione della legge n. 131 del 2003 la Sezione, tenuto conto del carattere innovativo delle attribuzioni di controllo ad essa demandate e della ristrettezza dei tempi imposta dal termine di legge per la deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto, ha deliberato di contenere l'attività di verifica ai fenomeni gestori aventi prevalente carattere finanziario (deliberazione n. 6 del 26 novembre 2003).

La "sana gestione finanziaria", pertanto, risulta analizzata con essenziale riferimento ai risultati di amministrazione, della gestione di competenza, della gestione dei residui, della gestione di cassa, ed in genere agli equilibri di bilancio visti nel risultato complessivo e nelle componenti di parte corrente e di parte capitale.

Il conto del bilancio risulta, in particolare, esaminato alla luce di alcuni indicatori della contabilità finanziaria con analisi volte a rilevare la capacità di programmazione finanziaria dell'ente, la politica delle entrate proprie e della loro gestione, l'allocazione delle risorse, le modalità di finanziamento delle spese e della loro gestione, la formazione e lo smaltimento dei residui.

Ulteriori analisi riguardano l'indebitamento, la verifica del rispetto – per gli enti che vi sono soggetti – del patto di stabilità interno e la verifica del funzionamento dei controlli interni.

Nel programmare la propria attività la Sezione ne ha previsto in linea di massima la conclusione nel mese di giugno 2004, in modo da riferire sull'esito degli eseguiti controlli ai Consigli degli enti interessati prima della scadenza del termine finale (30 giugno) fissato dalla legge per l'approvazione dei conti consuntivi.

Per soddisfare tale esigenza e nello stesso tempo per instaurare un rapporto di proficua cooperazione con le Amministrazioni interessate, la Sezione ha tenuto il giorno 10 marzo 2004 un incontro operativo dei propri magistrati con i responsabili del servizio economico finanziario (o di ragioneria) ed un revisore dei conti di ciascuno degli enti sorteggiati onde rendere edotto l'apparato amministrativo delle metodologie di acquisizione informativa e documentale e dei tempi tecnici del procedimento di controllo e nello stesso tempo raccogliere osservazioni in relazione a particolari situazioni della vita amministrativa locale.

4. – A causa della ristrettezza dei tempi del procedimento, l'indagine è stata effettuata senza alcun accesso da parte dei magistrati presso l'ente locale, per cui l'analisi finanziaria ha avuto ad oggetto la sola documentazione amministrativo-contabile richiesta in via istruttoria (relazione previsionale e programmatica, bilancio di previsione annuale e pluriennale, rendiconto, risposta a specifici questionari).

La conduzione delle istruttorie ha obbedito, per questo primo anno, al criterio del controllo individualizzato ente per ente, anziché al metodo delle analisi comparative su campioni di enti, normalmente utilizzato a livello centrale per i controlli annuali sugli andamenti della finanza pubblica.

L'applicazione di tale criterio non ha, tuttavia, impedito alla Sezione regionale di impiegare, nella sperimentale attività istruttoria, un sistema omogeneo di acquisizione di elementi informativi fondato su appositi questionari ed elencazioni dei documenti amministrativo-contabili ritenuti indispensabili allo svolgimento delle analisi richieste dal prestabilito tipo di verifica.

I questionari, tempestivamente inviati agli enti dai magistrati titolari delle relative istruttorie, hanno avuto ad oggetto: a) il funzionamento dei controlli interni; b) la rilevazione di dati di carattere finanziario; c) la rilevazione di dati relativi al rispetto del patto di stabilità (per gli enti che vi sono soggetti) e del divieto di indebitamento.

Il quadro degli elementi cognitivi è stato, poi, integrato con l'impiego di prospetti rappresentativi di dati generali e specifici utili per la rilevazione, anche attraverso indicatori, di situazioni gestionali nei distinti versanti dell'entrata e della spesa e degli equilibri di bilancio ed ulteriormente completato, in alcuni casi, con acquisizioni affidate a successivi contatti informali.

L'Amministrazione provinciale di Savona e le Amministrazioni comunali di Calice Ligure, Tiglieto, Airole, Brugnato, Vernazza, Mele, Beverino, Borgio Verezzi, San Bartolomeo al Mare, Portovenere, Tovo San Giacomo, Casarza Ligure, Diano Marina, Andora, Camogli, Quiliano e Loano hanno fatto pervenire tempestivamente tutti i necessari elementi di valutazione, consentendo alla Sezione di concludere il procedimento di controllo nell'adunanza del 23 giugno 2004 e, dunque, di riferire sui relativi risultati agli Organi consiliari prima della scadenza di legge (30 giugno) per l'approvazione del rendiconto della gestione.

Con l'adunanza odierna la Sezione completa il programma delle attività di controllo per il 2004, approvando il "referto" nei confronti delle Amministrazioni comunali di Alassio, Arcola, Castelvecchio, Dolceacqua, Lerici, Ortonovo, Riva Ligure, Ronco Scrivia, Rondanina, Sestri Levante, Vallecrosia;

5. – La Sezione ritiene di dovere osservare a proposito degli aspetti temporali del procedimento di controllo come l'enunciato intendimento di presentare il "referto" ai Consigli degli Enti entro la fine di giugno si sia nella realtà rivelato obiettivo di difficile attuazione.

Al di là delle difficoltà derivanti dai concomitanti impegni legati alla competizione elettorale del 12-13 giugno 2004, il mancato tempestivo invio da parte di alcune strutture comunali dei richiesti elementi istruttori è da imputare al ristretto spazio temporale che separa il momento di perfezionamento della proposta di rendiconto – per il quale il testo unico n. 267 del 2000 non fissa alcuna scadenza – dal termine finale del 30 giugno previsto dall'art. 151, comma 7, del predetto testo unico per l'approvazione da parte del Consiglio dell'importante documento amministrativo-contabile.

Tale oggettiva situazione, che già limita notevolmente lo "spatium deliberandi" della Sezione per la conclusione della istruttoria, risulta per non pochi enti accentuata dai regolamenti comunali di contabilità che prevedono, per la presentazione sia della relazione illustrativa della Giunta (art. 231 del T.U.), sia della relazione dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione del rendiconto (art. 239, comma 1, lettera d), termini finali molto prossimi al 30 giugno.

L'apprezzabile intento delle Amministrazioni locali di offrire una maggiore disponibilità di tempo alla Giunta ed ai revisori per gli adempimenti connessi al procedimento di rendicontazione dovrebbe tuttavia tenere anche conto delle esigenze temporali dei nuovi controlli introdotti dalla legge n. 131 del 2003,

controlli condizionati, oltre che dalla complessità dell'analisi finanziaria, dalla ineludibilità dei tempi tecnici finali del relativo procedimento, tra i quali assumono importanza quelli volti a garantire le esigenze del contraddittorio.

E' auspicabile, pertanto, un adeguamento dei regolamenti di contabilità inteso ad anticipare quanto più possibile i termini previsti per la predisposizione dello schema di rendiconto e per i connessi adempimenti procedurali in modo da offrire alle Sezioni regionali di controllo della Corte la concreta possibilità di concludere il procedimento di loro competenza prima della scadenza del 30 giugno e potere utilmente riferire ai Consigli comunali e provinciali.

D'altronde, non sembra potersi dubitare che assolverebbe meglio alla funzione che gli è propria un "referto" della Corte che giungesse ai Consigli anteriormente (anziché posteriormente) alla adozione della deliberazione di approvazione del rendiconto, avuto riguardo alla definitività delle partite attive e passive del documento contabile che consegue alla suddetta approvazione e all'oggettivo interesse degli stessi Organi elettivi ad avere cognizione preventiva delle osservazioni tecniche della magistratura contabile.

APPROVA

l'unita relazione sui risultati delle verifiche eseguite ai sensi dell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sulla gestione finanziaria (esercizio 2003) e sul funzionamento dei controlli interni nei confronti del Comune di Riva Ligure,

DI SPONE

- che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, in copia autentica, ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, al Consiglio comunale di Riva Ligure;

- che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, in copia autentica, ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, al Sindaco del predetto Comune.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 18 dicembre 2004.

F.to Il Relatore
Paolo Neri

F.to Il Presidente
Salvatore Greco

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2005.

F.to Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Silvana Di Marsico)



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

Relazione
sulla gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni
Comune di Riva Ligure (IM)

esercizio finanziario 2003

(art. 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131)

Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Liguria

Presidente:
Componenti:

Pres. Sez. Dott. Salvatore Greco
Cons. Dott. Paolo Neri (relatore)
Cons. Dott. Antonio Scudieri
Cons. Dott. Paolo M. Cominelli
Ref. Dott. Pietro Maltese

Analisi economico-finanziaria: Dott. Aldo Ameri – Sig.ra Gloriana Ferretti - Rag. Sofia Grinover

Supporto informatico:

Catia La Rosa – Paola Mangiarotti

COMUNE DI
RIVA LIGURE (IM)

1. Aspetti generali e indicazioni di carattere metodologico

Il Comune di Riva Ligure, con una superficie di 2 kmq, al 31 dicembre 2003, in base ai dati forniti dall'ente, contava una popolazione di 2.747 abitanti, in diminuzione rispetto all'ultimo censimento del 2001 (2.847 abitanti).

Il territorio comunale presenta numerose affinità con gli altri piccoli comuni balneari della zona.

L'attività economica prevalente è la coltivazione floricola, con le serre che occupano una percentuale notevole del territorio. Di notevole rilievo è anche il turismo ed il relativo indotto.

La popolazione di età superiore ai 65 anni è in rapporto di 1 a 5 sul totale, mentre per quella fino a 14 anni il rapporto è di 1 a 8. Il rapporto fra natalità e mortalità è di 1 a 3, con un saldo naturale, quindi, di segno negativo.

Il Comune ha una capacità di popolazione insediabile, in relazione allo strumento urbanistico vigente, di 3.788 abitanti, valore superiore del 25% rispetto a quello della popolazione effettiva.

Il Comune conta, come strutture, una scuola elementare ed una scuola media e dispone di una scuola materna privata. E' privo di asili nido e di strutture residenziali per anziani, comunque non previsti nella programmazione pluriennale 2003-2005. Possiede una rete fognaria bianca di oltre 2 km ed una nera di 15 km ed è provvisto di depuratore consortile.

Oltre al segretario comunale, il numero dei dipendenti in servizio al 31/12/2003 è di 17 unità compreso un operaio a tempo determinato, di cui 4 di area D, 7 di area C, 4 di B e 1 di A. Il rapporto dipendenti/abitanti è di 1 su 154, in sé non particolarmente elevato: si deve però considerare che molti servizi risultano esternalizzati, e precisamente i giardini, la mensa scolastica, la nettezza urbana, l'illuminazione pubblica, le fognature, la depurazione, la protezione civile, derattizzazione e disinfestazione, pulizia locali comunali, biblioteca comunale. I servizi in concessione riguardano la distribuzione del gas metano, la distribuzione d'acqua per uso potabile ed irriguo, i servizi riscossione TOSAP, dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti di pubbliche affissioni.

Il Comune, ai sensi della legge finanziaria 2003, non è soggetto alle norme del patto di stabilità, in quanto la sua popolazione è inferiore ai 5.000 abitanti. In ottemperanza alle norme generali, ha adottato il regolamento di contabilità.

L'esercizio finanziario cui si fa riferimento nella presente relazione è quello relativo al 2003, ma si è provveduto alla ricostruzione di serie storiche a partire dal

2001. Pertanto la documentazione acquisita in corso di istruttoria, sebbene riferita al 2003, è integrata dalla lettura contestuale dei dati finanziari sulle principali voci di entrata e di spesa riferiti agli anni 2001 – 2002.

L'analisi concerne innanzitutto la dimensione complessiva della gestione alla luce del quadro programmatico di riferimento, dato dalla relazione previsionale e programmatica, dal bilancio di previsione e dal bilancio pluriennale e dal piano esecutivo di gestione.

Ai fini dell'attendibilità del dato relativo all'avanzo di amministrazione, è stata condotta una verifica di massima sulla natura e sulla esigibilità dei residui attivi.

Analisi di dettaglio riguardano poi le voci di entrata e le voci di spesa.

Sulla spesa, i dati finanziari sono analizzati comparando, per i principali interventi, i risultati della gestione con gli obiettivi programmatici definiti nella relazione previsionale e programmatica, esauriente e ben documentata, e nel piano esecutivo di gestione.

In linea generale, i documenti contabili consentono una corretta lettura sia analitica sia dei grandi aggregati della spesa.

Il comune, sulla base dei parametri emanati con d.m. N. 227 del 6 maggio 1999, come da certificazione allegata alla delibera di G.M. n. 67 del 21/5/2004, non risulta strutturalmente deficitario.

2. Modalità di finanziamento delle spese

Il comune di Riva Ligure presenta un buon equilibrio di parte corrente: infatti il grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestati con entrate correnti è stato nell'anno 2003 pari al 101,81%, con una tendenza al miglioramento sia rispetto al 2002 (101,3%) che al 2001 (100,4%).

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, il cui finanziamento e la cui misura, come è noto, presentano in tutti gli Enti caratteri di discontinuità tra un esercizio e l'altro, si è riscontrata nel 2003 una modesta diminuzione dell'incidenza delle spese finanziate tramite l'avanzo di amministrazione, passate dal 4,7% nel 2001 e 4,9% nel 2002 al 3% nell'anno in esame., e una drastica caduta di quelle finanziate tramite trasferimenti da Stato, da Regione ed altri enti (9,7% nel 2003 contro il 21,3% nel 2002 e 80,4% nel 2001). Un consistente aumento è stato invece fatto segnare dall'incidenza delle spese finanziate tramite mutui, passate dal 2% nel 2001 al 44,9% nel 2002 ed al 46,9% nel 2003).

L'incidenza delle spese in conto capitale finanziate tramite le alienazioni patrimoniali – indice questo soggetto ovviamente alle più forti oscillazioni - risulta raddoppiata rispetto al biennio precedente, attestandosi nel 2003 all'8,4%.

3. L'indebitamento per opere e lavori

Nel 2003, l'ente ha contratto tre nuovi mutui per spese di investimento con la Cassa depositi e prestiti a tassi fissi tra il 4,65 ed il 4,7% per l'importo complessivo di euro 331.220,10.

Detti mutui riguardano la realizzazione di un ascensore nella sede comunale al fine dell'abbattimento delle barriere architettoniche per euro 85.160,10, la sistemazione del piano viabile di diverse vie dell'abitato per euro 150.000 e il completamento dei lavori di miglioramento della viabilità in corrispondenza dell'ex passaggio a livello di Corso Villaregia per euro 96.060.

Il relativo aggravio per interessi passivi e quote di rimborso capitale non appare particolarmente ingente in rapporto al bilancio dell'ente e comunque inferiore all'avanzo di parte corrente registrato nel 2003.

L'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti è inoltre lievemente in discesa, essendo passata dal 5,3% nel 2001 al 4,7% nel 2002 ed al 4,4 nel 2003.

4. Politiche sulle entrate proprie

L'indicatore relativo all'autonomia finanziaria per l'anno 2003 – calcolata sul rapporto tra le entrate proprie (tit. I + tit. III) e le entrate correnti (primi tre titoli) – mostra come del resto negli altri enti per effetto delle diverse fasi della compartecipazione all'IRPEF, un costante incremento nel triennio, essendo passato dal 70,4% del 2001 al 73,4% del 2002 ed infine al 74,8% del 2003.

L'incidenza dell'I.C.I. – le cui aliquote sono rimaste invariate al 2000 - sulle entrate proprie (39,3% nel 2003) appare costantemente in flessione nel triennio (era del 46,3% nel 2001 e del 42,2% nel 2002), ma la flessione è da ricondurre all'incremento delle entrate tributarie dei Comuni (partecipazione all'IRPEF), che fa scendere il peso relativo delle varie componenti.

Dall'esame dei dati di bilancio si evidenzia un positivo aumento della velocità di riscossione dell'I.C.I. salita dal 51,3% del 2001 al 60,6% del 2002, con una battuta d'arresto però nel 2003 (57,3%).

Il gettito della tassa sui rifiuti solidi urbani ha coperto nel 2003 il costo del servizio per poco più di quattro quinti (81,4%), dato pressoché invariato rispetto all'anno precedente, le cui tariffe erano del resto state confermate.

Sotto il profilo della cassa si riscontra, invece, una aumentata velocità di riscossione della TARSU che passa dall'85% nel 2001 all'88% nel 2002 ed all'89,6% nel 2003.

Pur tenuto conto che l'indicatore utilizzato, calcolato sui dati del bilancio finanziario in mancanza di una contabilità analitica, non costituisce un'esatta misura della copertura del servizio, si richiama l'attenzione sul fatto che il periodo transitorio attuale vedrà il progressivo abbandono della tassa in questione che verrà sostituita dalla tariffa di cui al d. lgs. n. 22/1997 (c.d. riforma Ronchi) tesa a garantire la totale copertura dei costi di gestione del servizio e che pertanto nel prossimo futuro l'Amministrazione dovrà adottare misure di aumento delle entrate del servizio raccolta rifiuti solidi urbani o strategie tese al miglioramento dell'efficienza del servizio stesso per arrivare alla copertura totale dei costi come richiesto dal decreto Ronchi.

Per quanto riguarda i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, l'incidenza di tali proventi sul totale delle entrate proprie è pari per il 2003 al 17,7% con una notevole diminuzione rispetto al biennio precedente (rispettivamente 18,5% nel 2002 e 22,4% nel 2001). Il contributo dei proventi dei beni dell'Ente è del tutto irrilevante (0.1% nel 2003).

L'autonomia tributaria, data dal rapporto tra entrate tributarie ed entrate correnti, fa segnare un aumento nel triennio, passando dal 54% del 2001 al 61% del 2003.

Incremento è peraltro da attribuire essenzialmente all'assegnazione, a partire dal 2002, di una compartecipazione all'I.R.P.E.F., fissata dapprima nel 4,5% ed elevata nel 2003 al 6,5%. Tale assegnazione ha comportato positivi effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali e parallelamente una diminuzione dell'indice legato ai trasferimenti, in quanto la compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i comuni: i trasferimenti erariali vengono infatti ridotti in misura corrispondente al gettito conseguito con la compartecipazione.

Per quanto riguarda l'addizionale IRPEF, l'aliquota è stata elevata dallo 0,2 allo 0,4%, ma l'aumento è stato sospeso in attesa del raggiungimento dell'accordo ai sensi del d. lgs. n. 281/97.

All'aumento dell'autonomia finanziaria e tributaria fa pertanto riscontro la diminuzione della dipendenza finanziaria dai trasferimenti, che passa dal 29,6% del

2001 al 25% del 2003, con una riduzione molto marcata dei trasferimenti correnti dello Stato (dal 18,8% del 2001 all'11,8% del 2003) e più modesta di quelli di altri enti del settore pubblico (dal 4,8% al 3,1%). Invece, per quanto riguarda i trasferimenti correnti della Regione, passati dal 6% del 2001 al 10,2% del 2003, si è verificata la situazione opposta.

5. Gestione entrate proprie

Come si è già accennato, la velocità di riscossione dell'I.C.I. e dei proventi dei servizi pubblici presenta valori piuttosto ridotti (rispettivamente 57% e 62% nel 2003 degli importi accertati), mentre quella della T.A.R.S.U. si attesta nel 2003 oltre all'89% degli accertamenti con una costante tendenza all'aumento.

6. Allocazione delle risorse

In valore assoluto, le spese correnti evidenziano un costante aumento nel corso del triennio: gli impegni sulla competenza passano infatti da € 2.020.062 nel 2001 a € 2.128.718 nel 2002 (+5,3%) a € 2.260.042 nel 2003 (+6,2%) e una tendenza all'aumento, anche se discontinua, è stata fatta segnare anche dai pagamenti che passano da € 1.890.343 nel 2001 a € 2.198.479 nel 2002 (+16,3%), pur attestandosi nel 2003 a € 2.163.988 (-1,6%).

In relazione al totale degli impegni di spesa sulla competenza le spese correnti fanno registrare una tendenza all'aumento (dal 60% del 2001 al 70% del 2003). Si tratta peraltro di un indicatore poco significativo, in quanto legato alle forti oscillazioni della spesa in conto capitale dei diversi esercizi: quest'ultima evidenzia infatti una parallela diminuzione, passando dal 38,1% del 2001 al 27,7% del 2003. L'aliquota del rimborso dei prestiti si mantiene invece di poco superiore al 2% del totale, con una lievissima tendenza all'aumento.

L'importo pro-capite destinato al finanziamento di opere pubbliche si attesta così nel 2003 intorno ai 240 euro e quello destinato a beni mobili strumentali intorno ai 14 euro.

Per quanto riguarda in particolare la spesa corrente, viene in primo luogo in considerazione la spesa per il personale, la cui incidenza sulle entrate correnti si mantiene pressoché costante nel triennio, con un leggero aumento nel 2002 (dal 22,6% del 2001 al 24,3% del 2002 ed al 22,6% del 2003).

Un'altra categoria di spese che presenta caratteri di estrema rigidità è

costituita dagli oneri per il rimborso dei prestiti e per interessi passivi. Qui si registra una lieve costante diminuzione, in quanto la quota degli oneri stessi si colloca nel triennio tra l'8 e il 7% delle entrate correnti (7,6% nel 2003), ma le cifre assolute restano piuttosto consistenti.

La terza categoria di spese correnti di carattere rigido è costituita dalle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo: il loro peso, pari ad un terzo del totale della spesa corrente (32,9% nel 2003), appare nel triennio sostanzialmente stabile.

Complessivamente, le spese di apparato (personale e funzioni generali) rappresentano oltre il 55% delle spese correnti.

L'esame dei movimenti di cassa che dà conto dell'attuazione dei programmi d'investimento varati nell'anno e negli anni precedenti mostra nel triennio un notevole aumento dei pagamenti rispetto al volume degli impegni: i pagamenti stessi che nel 2001 rappresentavano il 18% degli impegni, sono infatti passati a quasi il 40% nel 2002 e al 44% circa nel 2003.

7. Gestione delle spese correnti

La velocità di pagamento delle spese correnti appare nel complesso abbastanza soddisfacente, ponendosi con lievi oscillazioni, poco al di sotto dell'80% (79,2% nel 2003).

Non altrettanto può invece dirsi del tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente riportati ad inizio anno che si presenta con un ulteriore calo nel 2003 (44,7%) rispetto al già basso valore del 2002 (51,8%).

8. Capacità di programmazione

A) Programmazione entrate proprie

Gli indicatori relativi alla programmazione delle entrate proprie evidenziano nel 2003 una pressochè totale aderenza degli accertamenti alle previsioni iniziali sia per quanto riguarda l'I.C.I. che per la T.A.R.S.U. e previsioni comunque abbastanza attendibili per quanto riguarda i proventi dei servizi pubblici, dove il grado di trasformazione delle previsioni iniziali in accertamenti è risultato del 91,5%.

Comunque, l'attendibilità delle previsioni iniziali di competenza rispetto alle definitive è elevata. Va, invece, rilevato l'ampio scostamento tra le previsioni finali dei trasferimenti in conto capitale e i relativi accertamenti, che nel 2003 hanno rappresentato solamente il 9,7% di quanto previsto. La voce più rilevante al riguardo è costituita dal previsto trasferimento dalla Regione di euro 4.164.033 per miglioramenti della viabilità, trasferimento che non si è tradotto nel relativo accertamento.

B) Programmazione delle spese

Per quanto riguarda le spese correnti, il grado di trasformazione delle previsioni iniziali e di quelle finali in impegni non mostra scostamenti di rilievo.

L'analogo rapporto nell'ambito della spesa in conto capitale relativamente ai finanziamenti di opere pubbliche, a differenza del biennio precedente in cui gli impegni avevano costantemente superato le previsioni iniziali, ha fatto invece registrare nel 2003 scostamenti negativi di grande rilievo anche rispetto alle previsioni finali: infatti, il grado di trasformazione delle previsioni iniziali in impegni si è attestato intorno al 13%, mentre per quelle finali è sceso all'11,7%.

9. Gestione dei residui e avanzo di amministrazione

La consistenza dei residui, sia attivi che passivi, evidenzia nel triennio un andamento costantemente decrescente.

Per quanto riguarda i residui attivi si passa infatti da euro 2.254.112 pari al 62,9% delle entrate complessive del 2001 a euro 2.057.278 (61,6%) nel 2002 e si scende ad euro 1.935.476 nel 2003 (56,5%); per quelli passivi, da euro 2.931.367 pari all'80,7% delle spese complessive del 2001 si scende a euro 2.612.721 (77,8%) del 2002 e ad euro 2.448.980 (71,8%) nel 2003.

Le voci più rilevanti dei residui attivi riguardano l'I.C.I., la T.A.R.S.U., e diverse entrate rientranti nel titolo III quali il canone di fognatura e depurazione delle acque, i proventi dell'acquedotto in concessione, la quota proventi del Consorzio per l'esercizio dei servizi dei Comuni della Valle Argentina, il concorso dei Comuni associati per la gestione dei servizi del Distretto sociale n. 11 Villaregia, tutti formati nell'ultimo esercizio. Altre voci consistenti, riferentisi al Titolo IV,

riguardano i trasferimenti in conto capitale dalla Regione, formati nel biennio precedente, e da privati (contributi Fondazione CA.RI.GE. per restauro palazzo comunale del 1999).

Sono presenti residui attivi formati negli anni 1998 e 1999, che si riferiscono al tit. I ed al titolo IV. Per le poste di credito per le quali è divenuta dubbia e difficile la riscossione per condizioni oggettive, l'Amministrazione nel corso del 2003 ha istituito un Fondo svalutazione crediti per un importo di € 30.000 vincolando opportunamente parte dell'avanzo di amministrazione 2003.

Per quanto riguarda, invece, l'avanzo di amministrazione questo si presenta costante nel triennio: € 165.152 nel 2001, € 154.265 nel 2002 ed € 175.361 nel 2003.

Del totale dei residui passivi, la maggior parte (60%) si riferisce ovviamente alle spese in conto capitale, mentre il rimanente 40% sono di spese correnti.

In particolare, riguardo ai finanziamenti per opere pubbliche, a fronte di pagamenti nel corso del 2003 per € 906.298 vi sono impegni per € 2.304.261; per la spesa corrente pagamenti complessivi per € 2.163.988 contro € 3.090.972 di impegni.

10. La situazione dei controlli interni

Occorre premettere che, ai fini della verifica del funzionamento dei controlli interni, i parametri di riferimento sono, oltre le disposizioni contenute nel d. lgs. n. 267 del 2000, anche le norme dettate dal d.lgs. n. 286 del 1999, cui lo stesso testo unico sugli enti locali si conforma, pur nell'autonomia riconosciuta al riguardo alla normazione locale.

Il d. lgs. n. 286/99 ha riordinato e potenziato gli strumenti di controllo interno, stabilendo che le Pubbliche Amministrazioni devono dotarsi, sulla base della loro autonomia organizzativa, di strumenti di controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico e per la valutazione dei dirigenti.

Gli enti locali non sono inclusi tra le Amministrazioni destinatarie di norme specifiche e vincolanti del Decreto n. 286/99, ma possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del suddetto decreto. In realtà, il legislatore, per evitare che una riforma di così vasta portata corresse il rischio di essere trascurata in un settore così importante come quello degli enti locali, con le disposizioni del T.U.E.L. (art. 147), pur non rinviando completamente alle norme del decreto n.

286, disegna un sistema di controlli interni a questo ispirato ed articolato pertanto sulle quattro tipologie di controllo sopra enunciati. La differenza risiede nella maggiore libertà organizzativa riconosciuta agli enti locali che possono istituire anche strutture comuni con altri Enti per lo svolgimento delle funzioni del controllo interno nel modo più efficace ed economico.

Nel Comune di Riva Ligure, la tipologia dei controlli interni indicata dall'art. 1 del d. lgs. n. 286 del 1999 e dall'art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000 è stata adottata solo parzialmente. Non sono infatti previsti i controlli di gestione e strategico, in quanto, l'Ente, considerate le proprie ridotte dimensioni, ha ritenuto sufficienti gli altri controlli. Questi ultimi sono costituiti da quello sui servizi esternalizzati, effettuato dagli uffici competenti verificando la conformità delle prestazioni a quanto stabilito nelle apposite convenzioni e dal controllo sulla valutazione dei dirigenti, attivato dal 2001 ed affidato ad una struttura interna.

Quanto al controllo di regolarità amministrativo-contabile, esso è svolto dagli uffici di ragioneria, dal Revisore dei conti e dalla segreteria generale ed ha ad oggetto deliberazioni e determinazioni dell'Ente, senza che vengano redatti verbali delle eventuali riunioni, ispezioni e verifiche ad esso connesse.

Il Revisore dei conti ha presentato la relazione sul rendiconto 2003 in data 4 giugno 2004 ed ha regolarmente proceduto alle verifiche trimestrali di cassa.

Al riguardo si rileva che, pur essendo per la sua valenza di fattore organizzativo il controllo interno ascritto tra gli aspetti che attengono all'ordinamento degli enti ed alla loro caratteristica di autonomia normativa ed organizzativa, il contenuto oggettivo dei controlli indicato dalla normativa che li riguarda deve considerarsi tassativo, restando incondizionate solo le modalità attuative, la cui individuazione è demandata allo Statuto e ai regolamenti di organizzazione o di contabilità quali strumenti idonei a tradurre in moduli operativi le esigenze di verifica del corretto svolgimento dell'attività amministrativa e dei risultati ottenuti.

Alle regole provenienti dalle fonti di rango primario si affiancano, pertanto, quelle provenienti dagli stessi enti nella sede della loro autonomia normativa con gli strumenti dello statuto e del regolamento di contabilità. Il contenuto dell'art. 1, 1° comma del d.lgs. n. 286/99 costituisce quindi un principio al quale gli ordinamenti degli enti locali devono adeguarsi e, pur nella libertà delle forme organizzative, il controllo interno deve assicurare una serie di contenuti che caratterizzano i quattro tipi di controllo interno individuati dalla normativa in esame.

Le metodologie adottate devono, quindi, per quanto attiene in particolare al controllo di gestione specificamente disciplinato dagli artt. 196-198 del T.U.E.L.,

essere in grado di effettuare il controllo sui servizi ed i centri di costo, di individuare gli obiettivi da conseguire, mediante un insieme dato di risorse assegnate, di rilevare ed elaborare periodicamente informazioni relativi ai costi, alle attività ai risultati, di permettere l'effettuazione di confronti tra previsioni e risultati sulla base di indicatori e parametri previamente individuati, fornendo le conclusioni del controllo effettuato sia agli amministratori, ai fini dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, sia ai responsabili dei vari servizi perché questi valutino l'andamento della gestione delle strutture cui sono preposti.

La circostanza che i principi suddetti siano a supporto del corretto funzionamento del complesso sistema introdotto e che si traducano in regole di buon andamento, dovrebbe indurre gli enti locali a discostarsene soltanto in presenza di ragioni specifiche connesse al loro particolare modello organizzativo, oppure a difficoltà logistiche implicite negli enti di minime dimensioni, per ridurre al minimo il rischio che si possano introdurre sistemi non coerenti ed inadeguati ad ottenere in modo pieno i risultati che la riforma dei controlli si prefigge.

Va pertanto, in conclusione, segnalata all'Amministrazione la opportunità di una seria riflessione sulle conseguenze negative della perdurante assenza di un sistema obbligatorio di controlli.